

# 從南海仲裁案結果 論我國因應作為

海軍中校 張家瑛

提 要：

- 一、爭端往往建構在國家主權及相關主權權利涵蓋範圍間的衝突，依《1982年聯合國海洋法公約》之規範，各締約國應秉持和平原則解決相互之間有關本公約解釋或適用之任何爭端。
- 二、中共與菲律賓兩國於2012年4月因漁事糾紛，雙方執法船在黃岩島附近海域對峙，事件最後中共實質控制黃岩島。2013年1月22日菲律賓為了確保在南海的權益，向荷蘭海牙常設仲裁法庭提出南海仲裁案，試圖藉由仲裁結果弱化中共在此海域執法的正當性。
- 三、2016年7月12日中菲南海仲裁案最終判決，菲律賓大獲全勝，而中共長久以來在南海主張之「歷史性權利」及「九段線」均遭判無效；我國雖非訴訟當事國之一，然太平島遭裁定為「礁石」之仲裁結果，實對我國南海權益造成空前挑戰及影響。
- 四、儘管最終判決結果可能對我國未來南海權利伸張產生不利的實質影響，我國應審慎思考，如何站在穩定國家及區域發展的高度，以和平締造者自居，展現國家巧實力為出發點，並結合人道主義的普世價值，積極以維持最高自然面貌比例之限度建設開發太平島，用實際行動向國際社會證明太平島滿足成為「島」的一切自然合法之條件，做為對仲裁結果之反證。

關鍵詞：南海仲裁案、聯合國海洋法公約、歷史性權利、太平島。

## 壹、前言

2011年起菲律賓與中共多次在南海禮樂灘附近海域發生糾紛，2012年4月雙方船艦在黃岩島對峙，事件最後中共實質控制黃岩島。菲國政府2013年1月22日單方面將南海

爭議向位於荷蘭海牙常設仲裁法庭提出國際仲裁。菲律賓的策略運用是主張避開主權爭議，將南海海域權利從「整體化」導向「碎片化」，藉由要求公約的解釋和適用，顯示中共對九段線無適法主張，以個別認定「是島」、「是礁」的方式來確定海域權利的劃

分。由於仲裁庭要求，菲律賓於2014年3月30日再提交一份共10冊的「訴狀」，其中將我國太平島列入仲裁標的。歷時3年半，仲裁結果於2016年7月12日發布，菲律賓策略運用奏效，導致我國太平島於仲裁結果中遭矮化判定為「礁」，從國家海洋利益角度來看，我國實質遭受重大挑戰及傷害。

本文從仲裁案發展脈絡切入，論述仲裁案對我國南海相關權利的重要影響，再依據仲裁庭判決結果的態樣，對於我國未來太平島經營發展提供可行選項建議，期能以實際結果向世界證明，我國太平島不僅符合聯合國海洋法公約關於島嶼自然形成之一切條件，在南海更能扮演重要且無法取代之角色。

## 貳、國際仲裁機構簡介

國際間的爭端有時是由於事實真相無法確定而引起，如果能將事實調查清楚，將有助於爭端的解決。惟爭端往往建構在國家主權及相關主權權利涵蓋範圍間的衝突，使得因肇生爭端所形成之問題，更加複雜難解而耗費時間。《1982年聯合國海洋法公約》（以下簡稱《公約》）在1994年生效後，各國隨之制定符合《公約》期待的相關國內法，也代表著各國對於自身海洋權益的維護，產生了強烈的興趣，當遇有紛爭時，依照公約之規定及相關原則來主張權利與分擔義務，已成為各國遵照執行的模式，透過機制尋求解決之道，並確立和平處理紛爭的規範。

該公約第279條開宗明義指出：「各締約國應按照《聯合國憲章》（以下簡稱《憲章》）第2條第3項，以和平解決它們之間有關本公約的解釋或適用的任何爭端，並應為此目的以《憲章》第33條第1項所指的方法求得解決」<sup>1</sup>，所有國家必須以和平方法解決國際爭端，俾免危及國際和平、安全及正義。所謂和平解決爭端之方法，包括：談判、調查、調停、調解、仲裁、司法解決與區域安排之利用等<sup>2</sup>。一般來說，在解決海洋爭端中，談判與國際司法裁判和仲裁扮演同樣重要的角色。惟須注意的是，雖《公約》訂有完整之強制爭端解決程序，但傳統非司法程序之爭端解決方式，仍扮演相當重要之角色。綜言之，相關國家皆有權利選擇其所偏好之爭端解決方式，若相關國家選擇不接受強制爭端解決程序，則可在和平解決爭端之前提下，循非司法途徑之爭端解決方式<sup>3</sup>。依據《憲章》訂定之「和平」原則，再加上《公約》第15部分爭端解決，第287條程序選擇的相關規範，爭端解決機構計有國際法院、國際海洋法庭、仲裁法庭及特別仲裁法庭等。

### 一、國際法院

《憲章》第7條把國際法院列為聯合國六個主要機構之一<sup>4</sup>，第92條又規定「國際法院為聯合國之主要司法機關」，其規約為《憲章》之構成部分<sup>5</sup>。國際法院為最傳統解決當事國間爭端之司法途徑，在國際海洋

註1：聯合國，〈聯合國海洋法公約〉第279條，<http://www.un.org/zh/law/sea/los/>，檢索日期：2018年11月17日。

註2：姜皇池，〈國際海洋法下冊〉（臺北：學林，2004年），頁1387。

註3：姜皇池，〈國際海洋法新趨勢〉，《臺大法學論叢》，第27卷，第1期，1997年10月，頁65。

註4：丘宏達，〈現代國際法-第三版〉（臺北：三民，2012年），頁1029。

註5：同註4，頁959。

法法庭尚未成立運作前，國際法院係受理國家間海洋爭端最普遍使用之國際司法機構。

雖然以國際法院來解決爭端相當普遍，但根據國際法院規約第34條之規定，國際法院的訴訟當事者限於「國家」。因此，國際組織與個人均不得為法院之訴訟當事者。國際法院受理訴訟案件包含聯合國會員國、非聯合國會員國而加入國際法院者以及非國際法院規約當事國，而接受聯合國安全理事會所決定之條件者，但此項條件不得使當事國處於不平等之地位<sup>6</sup>。而可受理的案件如下<sup>7</sup>：

(一) 國際法院如果認為爭端根本不存在，它就拒絕受理。

(二) 法院的判決應具有具體解決當事國之間涉及法律權益的實際爭議，而不應做出抽象性的判決。

(三) 國家為具有其國籍的個人或法人在國際法院提起訴訟前，該當事人或法人必須用盡當地救濟的辦法。

(四) 向國際法院提起訴訟的國家，必須對爭端有法律上的權利或利益。

簡言之，國際法院是基於爭端當事國的同意，才對兩國之間的訴訟案件有管轄權，因此，國際法院對案件實質的審理與決定管轄權，取決於爭端兩方當事國的意願。

## 二、國際海洋法庭

《公約》第287條及其附件六，對國際海洋法法庭的組織及其審理案件的程序已做

詳細的規範。為確保法庭審理運作順暢，「國際海洋法法庭規約」及1997年「國際海洋法法庭規則」都規定，海洋法法庭和海底爭端分庭的訴訟程序；另外，海洋法法庭在通過其規則時，也通過「關於案件的準備和提交的指導原則」與「關於內部司法實踐的決議」，透過這些規則及相關文件的規定，構成國際海洋法法庭的程序性規範<sup>8</sup>。法庭審理案件若係經當事各方同意，則法庭得按照「公允和善良原則」對案件做出裁判的權力<sup>9</sup>。這是在公約中針對專屬經濟海域劃界之重要條文，強調爭端應得到「公平解決」。

國際海洋法法庭與國際法院不同，其規約第20條之規定並不拒絕受理涉及非國家實體之爭端。其首先規定國際海洋法法庭應開放與締約方使用，其次將使用該法院之權利賦予「非締約方之實體」，對締約國以外的實體開放<sup>10</sup>。

### 三、仲裁法庭與特別仲裁法庭

在《公約》附件七、八的規範中，論及仲裁法庭和特別仲裁法庭的相關規定，簡述如後：

#### (一) 仲裁法庭

仲裁法庭係由爭端當事國間協商成立，用來處理爭端各方發生之海洋爭端，具有相當大之彈性，而此仲裁是由爭端當事國通過仲裁協定、仲裁條款或仲裁條約等方式達成<sup>11</sup>。約定仲裁爭端之範圍和條件，則由各方

註6：聯合國，〈國際法院規約〉第35條，<http://www.un.org/chinese/law/icj/statute.htm>，檢索日期：2018年11月18日。

註7：同註4，頁1405-1406。

註8：張源銘，〈專屬經濟海域漁業爭端解決之研究-以臺日東海漁業爭端為中心〉，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2006年6月，頁75。

註9：同註1，第293條第2項及參考註6，第38條第2項。

註10：同註1，附件六第20條。

註11：彭銘淵，〈國際爭端的和平解決-兼論南海主權爭議之和平解決〉，《輔仁法學》，第15期，1996年6月，頁153。

自己選任的仲裁員處理<sup>12</sup>，並服從其裁決之結果。爭端任何一方可因其權利主張遭受挑戰而向爭端他方發出書面通知，將爭端提交仲裁法庭依仲裁程序審理，該通知應附有一份關於其權利主張及該權利主張所依據的理由的說明。且《公約》附件七有關仲裁法庭相關規範，同樣適用於締約國以外之實體<sup>13</sup>。此次受理的常設仲裁法庭(Permanent Court of Arbitration, PCA)與同設於荷蘭海牙隸屬於聯合國下負責審理國家間的民事司法案件的國際法院(International Court of Justice)有別，是負責仲裁、調解或調查事實的仲裁機構，所做裁決僅對當事人(國)有效，亦較缺乏與國際法院相同的法律拘束力<sup>14</sup>。

#### (二) 特別仲裁法庭

根據公約附件八之規範，特別仲裁法庭是針對有關漁業、保護和保全海洋環境、海洋科學研究和航行等特定爭端而設立之仲裁法庭<sup>15</sup>，並同樣適用於締約國以外之實體<sup>16</sup>。

綜上之故，我國雖非《公約》之締約國，惟當我海洋權利遭受挑戰及損害時，仍可向國際海洋法法庭、仲裁法庭及特別仲裁法庭提出相關爭端仲裁之申請。

## 參、南海仲裁案脈絡與發展

### 一、仲裁案緣起

1946年中華民國政府派遣海軍艦艇數艘前往收復二戰期間遭日本占領的南海諸島



圖一：內政部1947年公布「南海諸島位置圖」

資料來源：[http://www.pro-classic.com/ethnicgv/cmeps3/s-china-sea/scs-history\\_1947.htm](http://www.pro-classic.com/ethnicgv/cmeps3/s-china-sea/scs-history_1947.htm)，檢索日期：2018年11月11日。

，並以接收艦船名或人名予以命名，並由內政部在1947年公布包含十一段線的「南海諸島位置圖」(如圖一)，宣告政府對南海諸島及其鄰近海域的主權及管轄權範圍。1949年中共建政後，宣稱其延續我國主張擁有南海諸島及鄰近海域主權及相關主權權利，並在1953年為提升中越友好關係，將北部灣2段線抹去，成為九段線(如圖二)，但基本上兩岸對南海的主張是一致的。

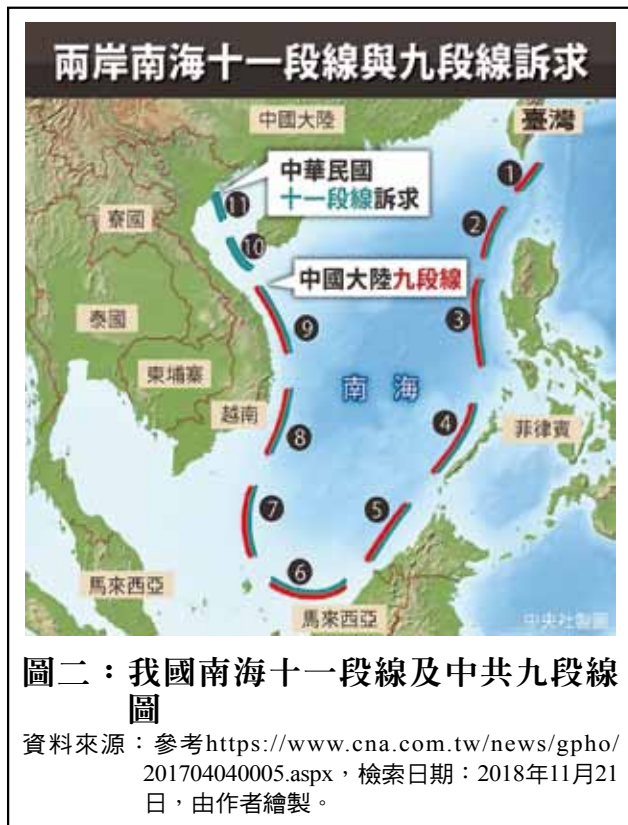
註12：同註2，頁1423。

註13：同註1，附件七第13條。

註14：郁瑞麟，〈南海仲裁案的評析與因應對策〉，《海洋事務與政策評論》，第4卷，第1期，2016年11月，頁37。

註15：同註1，附件八第1條。

註16：同註1，附件八第4條。



中、菲的黃岩島主權歸屬爭議已存在多年，2012年4月因漁事糾紛對峙後，中共獲得黃岩島的實質控制。然菲國政府面對中共強勢作為，在軍事力量與海上執法能量相對劣勢的情況下，只能採取外交與國際法等作為來反制。外交上，菲律賓尋求美國與日本的協助，並在政治與軍事上希望美國積極介入南海事務，也期盼日本協助提升海上執法能量，致日本同樣積極介入南海，使得菲國在外交上又獲一後援；另一方面，為確保菲國南海的權益，提出南海仲裁案，試圖藉由

仲裁結果弱化中共在此海域執法的正當性<sup>17</sup>。2014年3月30日再提交一份共10冊的「訴狀」，其中將我國實質擁有的太平島列入仲裁標的，並在審理過程中提出15項訴求（Submissions），請仲裁庭一併受理裁定<sup>18</sup>（如表一）。

菲律賓所提訴求內容大致可分為以下幾點：第一，中共主張的南海九段線「歷史性權利」是否符合《公約》；第二，判斷中共占領的海洋地貌屬性是島嶼、岩礁或低潮高地，每一種權利海域範圍不同；第三，中共在這些島礁上的建設權及產生的海洋環境破壞問題；第四，菲律賓是否享有完整的200浬專屬經濟區。由於《公約》並沒有對涉及領土主權爭議的管轄權，故菲律賓的策略運用是主張避開主權爭議，將南海海域權利從「整體化」導向「碎片化」，藉由要求公約的解釋和適用，顯示中共對九段線無適法主張，藉個別認定「是島」、「是礁」的方式來確定海域權利的劃分。

在仲裁期間兩輪聽審階段中，菲律賓大陣仗，派出一支包括檢察長、總統府秘書長、外交、司法及國防部長、最高法院法官、眾院議員、大使、政府部門律師、法律顧問、其他官員、技術與助理在內近60名人員的龐大代表團，以及雇用美國與英國知名律師、國際法教授，在荷蘭海牙和平宮（Vredespaleis）常設仲裁法庭，口頭辯論為何仲裁

註17：林廷輝，〈對中國強制手段的抗衡與扈從-菲律賓南海仲裁案〉，《臺灣國際研究季刊》，第13卷，第2期，2017年夏季號，頁91。

註18：AWARD of PCA Case N° 2013-19 IN THE MATTER OF THE SOUTH CHINA SEA ARBITRATION, The Permanent Court of Arbitration, July 12, 2016, 〈<https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf>〉, para. 112, pp.41、42。

表一：菲律賓對南沙群島15項訴求

1. 中共在南海的海洋權利，如菲律賓一樣，不能超過《聯合國海洋法公約》明文允許的範圍。
2. 中共主張的對“九段線”範圍內的南海海域的主權權利和管轄權以及“歷史性權利”與《公約》相違背，這些主張在超過《公約》明文允許的中共海洋權利的地理和實體限制的範圍內不具有法律效力。
3. 黃岩島不能產生專屬經濟區或者大陸架。
4. 美濟礁、仁愛礁和渚碧礁為低潮高地，不能產生領海、專屬經濟區或者大陸架，並且為不能夠通過先占或其他方式取得的島礁。
5. 美濟礁和仁愛礁為菲律賓專屬經濟區和大陸架的一部分。
6. 南薰礁和西門礁(包括東門礁)為低潮高地，不能產生領海、專屬經濟區或者大陸架，但是它們的低潮線可以做為分別測量鴻麻島和景宏島的領海寬度的基線。
7. 赤瓜礁、華陽礁和永暑礁不能產生專屬經濟區或者大陸架。
8. 中共非法地妨礙了菲律賓享有和行使其對專屬經濟區和大陸架的生物和非生物資源的主權權利。
9. 中共非法地未曾阻止其公民和船隻開發菲律賓專屬經濟區內的生物資源。
10. 通過妨礙其在黃岩島的傳統漁業活動，中共非法地阻止了菲律賓漁民尋求生計。
11. 中共在黃岩島、仁愛礁、華陽礁、永暑礁、南薰礁、赤瓜礁、東門礁和渚碧礁違反了《公約》下保護和保全海洋環境的義務。
12. 中共對美濟礁的占領和建造活動：
  - (1) 違反了《公約》關於人工島嶼，設施和結構的規定。
  - (2) 違反了中共在《公約》下保護和保全海洋環境的義務。
  - (3) 構成違反《公約》規定的試圖據為己有的違法行為。
13. 中共危險地操作其執法船隻給在黃岩島附近航行的菲律賓船隻造成嚴重碰撞危險的行為違反了其在《公約》下的義務。
14. 自從2013年1月仲裁開始，中共非法地加劇並擴大了爭端，包括：
  - (1) 妨礙菲律賓在仁愛礁海域及其附近海域的航行權利。
  - (2) 阻止菲律賓在仁愛礁駐紮人員的輪換和補給。
  - (3) 危害菲律賓在仁愛礁駐紮人員的健康和福利。
  - (4) 在美濟礁、華陽礁、永暑礁、南薰礁、赤瓜礁、東門礁和渚碧礁從事挖沙填海和人工島嶼的建造和建設活動。
15. 中共應該尊重菲律賓在《公約》下的權利和自由，遵守其在《公約》下的義務，包括保護和保全南海海洋環境的義務；同時，在行使其在南海的權利和自由時，應該對菲律賓在《公約》下的權利和自由予以適當考慮。

資料來源：參考AWARD of PCA Case N° 2013-19 IN THE MATTER OF THE SOUTH CHINA SEA ARBITRATION, The Permanent Court of Arbitration, July 12, 2016, para. 112, pp.41-42.，由作者彙整製表。

法庭對本案應有管轄權的理由。雖然此次聽審對外不公開，但仲裁庭接受利益相關國家提出書面申請，准以觀察員身分旁聽。因此，越南派出3位官員旁聽、馬來西亞派了4位、印尼5位、日本4位、泰國5位。但我國提出申請預派遣一支小型代表團以觀察員身分前往海牙參加聽審，卻被仲裁庭拒絕。在仲裁案中，我國的身分從一開始便明顯遭到矮化。在第一階段管轄權及可受理性審理時，我國即因中共與菲律賓的「一中」原則和政

策而未獲仲裁庭允許成為觀察員；另外，在越南向仲裁庭要求注意其權利，但表示對本仲裁案管轄權沒有疑問的情況下，仲裁庭即裁定本案中沒有不可或缺的第三方(Indispensable Third Party)<sup>19</sup>。結果荷蘭海牙和平宮出現一個相當諷刺、十分無奈的局面，身為南海爭端當事國之一的中華民國在此仲裁案的口頭辯論聽證會上竟無一人獲准出席，但非爭端當事國的印尼、泰國、和日本卻被允許派遣代表參加；此外，涉及南海爭端

註19：蕭琇安，〈論菲中南海仲裁案〉，《問題與研究》，第55卷，第1期，2016年3月，頁129。

第三方的越南與馬來西亞也被獲准派出小型代表團旁聽，可見國際社會的現實，畢竟「權力決定一切」。

## 二、仲裁結果

經過3年多的審理過程，2016年7月12日仲裁結果裁定：

(一)即使中共曾在某種程度上對南海水域的資源享有歷史性權利，這些權利也已經在與《公約》關於專屬經濟海域的規定不一致的範圍內歸於消滅。儘管歷史上中共以及其他國家的航海者和漁民利用了南海的島嶼，但並無證據顯示歷史上中共對該水域或其

資源擁有排他性的控制權<sup>20</sup>。(從這項裁定內容來看，說明現行中共「九段線」違背《公約》訂定之基本原則，也呼應了《公約》「陸地支配海洋」的海域主張基本概念，即沿海海國對於其海洋權利之聲索，必須先對相關自然形成地物擁有實質管轄之事實才能有效主張。)

(二)南沙群島中不具有可以產生200浬專屬經濟海域的島嶼<sup>21</sup>。(這項裁定等同宣告我國擁有的太平島降格為「岩礁」，僅能主張12浬領海，自然也喪失廣大漁業作業海域，對漁民及我國相關海洋權益損失極大)

表二：各主要國家針對南海仲裁結果反應簡述

國家	主要論述
中共	中共聲明稱裁決無效，沒有拘束力。中共一貫的立場及態度就是「不接受、不參加、不執行」；菲國單方面提起的仲裁，無論做出什麼裁決，都是「非法無效的」。
菲律賓	1. 對海牙法庭就南海主權爭執仲裁案做出的裁決表示歡迎，並呼籲各方採取克制的態度。 2. 外長雅賽表示，「菲律賓強烈表示對南海仲裁案裁決的尊重，這個里程碑式的決定能夠為解決南中國海爭端提供幫助。」並指出：「我們的專家正在慎重、全面地解讀有關裁決，與此同時，我們呼籲各方採取克制、清醒的態度」。
越南	1. 對仲裁結果表示歡迎，並稱越南強烈支持以外交和法律渠道解決類似爭端。 2. 外交部發言人黎海平還重申了越方在南海爭議島礁帕拉塞爾群島(Paracel Island, 我稱西沙群島)和斯普拉特利群島(Spratly Islands, 我稱南沙群島)的主權。
中華民國	1. 總統府發表聲明，強調絕不接受，該仲裁對臺灣不具法律約束力，「中華民國對南海諸島及其相關海域享有國際法及海洋法上之權利。」並強調「南海諸島及其相關海域主權屬於中華民國所有，這是中華民國的立場與堅持」。 2. 呼籲「關於南海的爭議，應該透過多邊的協商，共謀爭端的和平解決。我們也願在平等協商之基礎上，與相關國家共同促進南海區域之和平與穩定。」
日本	1. 外相岸田文雄表示「仲裁法庭裁決是最終結果，對爭端當事國具有法律約束力，當事國要遵從這一裁決」。 2. 聲明「日本強烈期待裁決能有助於和平解決南海爭端」，並表示，日本支持法治並以和平方式解決爭端，而非以武力解決海洋主權爭端。
美國	1. 白宮發言人Josh Earnest在與美國前總統歐巴馬一同前往達拉斯的「空軍一號」專機上表示，美國認為海牙仲裁判決應該被當作最終裁決並且具有約束效力。 2. 國務院發言人John Kirby呼籲各方尊重裁決，並稱美國在南海爭端中不選邊站，但美方將確保南海區域航行和飛越自由得到保障。

資料來源：參考〈南海仲裁案：各方對仲裁作出的最新回應〉，BBC中文網，2016年7月13日，[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/07/160713\\_south\\_china\\_sea\\_ruling\\_latest\\_reax](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/07/160713_south_china_sea_ruling_latest_reax)，檢索日期：2018年11月9日，由作者製表。

註20：PRESS RELEASE of THE SOUTH CHINA SEA ARBITRATION between THE REPUBLIC OF THE PHILIPPINES and THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, The Permanent Court of Arbitration, July 12, 2016, 〈<https://pcacases.com/web/sendAttach/1304>〉, pp.1-2。

註21：Ibid. p.2。

仲裁結果出爐後，中共外交部第一時間發表聲明稱南海仲裁案裁決無效、沒有拘束力，且中共於仲裁過程中始終一貫的立場及態度就是「不接受、不參加、不執行」；菲律賓單方面提起的南海仲裁，無論國際仲裁庭做出什麼裁決都是「非法無效的」。同一時間，我國總統府也發表聲明，強調絕不接受該仲裁對臺灣不具法律約束力，並強調「南海諸島及其相關海域主權屬於中華民國所有，這是中華民國的立場與堅持」。而幾個主要國家在仲裁結果出爐後也相繼依自身國家利益表達看法(相關國家反應簡述表如表二)，顯示仲裁案的重要及各國對於其可能造成區域後續影響的關切。

### 三、太平島於仲裁案中之重要性

仲裁結果出爐後，我國實質擁有太平島被判定為「岩礁」，不具滿足成為島嶼之一切條件，故無法主張200浬專屬經濟海域。仲裁過程中，菲律賓為了主張其在南海海洋權利最大化，認為若仲裁庭能夠裁定連南沙群島中最大的太平島，也無法產生專屬經濟海域或大陸礁層時，中共所占領其他自然條件遠較太平島為差的海洋地物，所能產生之海域管轄權範圍將大幅縮減。所以其訴訟策略之一即為以指標地物「太平島」推翻次要地物之海域主張。因此，太平島也就成為菲律賓的主要引證標的<sup>22</sup>。基於上述理由，菲國在審理過程中必須盡一切可能，請求判定

太平島自然形成之陸地屬性，在法律上僅能定義為岩礁。

仲裁庭在審理過程中針對島礁地位的認定，設定幾個檢查的標準，認為一個島礁的權利主張，取決於該島礁的客觀承載力、在自然狀態下是否能夠維持及一個穩定的人類社群，或者不依賴外來資源或純採掘業的經濟活動<sup>23</sup>。其中對爭議性甚高的《公約》第121條第3項「不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁」做出解釋，認為是在自然狀態下，維持穩定的人類社群或者不依賴外來資源或在本質上單純採掘業之經濟活動的客觀承載能力。仲裁庭認為在南沙海域中，雖然很多島礁上駐紮軍隊或政府人員，但其生活需要依賴外來的支持，因此無法證實這些島礁具備如此的承載能力<sup>24</sup>。

仲裁庭強調公約中「維持人類居住」或「經濟生活」兩項要件之目的，是為限制過度海域主張與保護具有人類共同繼承財產性質的「區域」，故不能以寬鬆的方法解釋島嶼要件<sup>25</sup>。說明如後：

(一)「維持人類居住」：仲裁庭表示「維持」的意思應是一個自然形成地物，必須在一個夠長的時間範圍內，不間斷的提供人類一切活動與經濟生活持續存在的條件<sup>26</sup>；就「人類居住」的解釋來看，該自然形成地物必須能維持「穩定的人類社群」居住於該地物上<sup>27</sup>。

註22：蔡季廷、陳偉華，〈中國對南海仲裁案法制化之回應〉，《遠景基金會季刊》，第18卷，第1期，2017年1月，頁70。

註23：紀俊臣、紀和均，〈南海仲裁判決與兩岸護島策略之選擇〉，《中華民國地方自治》，第69卷，第8期，2016年8月，頁12。

註24：王冠雄，〈南海仲裁案分析及其後續影響〉，《海峽評論》，第308期，2016年8月，頁39。

註25：同註24，頁71。

註26：同註20，para. 487, pp.207-208。

註27：同註20，para. 489, 490, p.208。



(二)「維持本身經濟生活」，表示是一種持續性的生產交換與分配的活動<sup>28</sup>。維持該等經濟生活的條件是來自該地物「自身」的資源，而不能大規模地依賴外在資源的輸入<sup>29</sup>。因此，仲裁庭認為單純地開採的活動，不算是可嘉惠該自然地物本身居民的活動，而不能被認定為符合的要件<sup>30</sup>。該地物的專屬經濟海域和大陸礁層上之活動，仲裁庭亦認為不能以這種倒果為因的方式，來認定是否有能力維持經濟生活<sup>31</sup>，也就是說應該是該地物先可以維持人類生活後，人類才有機會在專屬經濟海域和大陸礁層上活動，但這一說詞存在爭議空間。

仲裁庭透過上述兩大要件的解釋，明白點出南沙群島中沒有符合可定義為「島」的自然生成土地，也自然無法主張可延伸超過12浬外的海洋權利，因此依仲裁結果而言，我國太平島被裁定為「礁」，不具符合島嶼之完整條件，因此僅可主張12浬領海。

## 肆、南海仲裁對我國主張之挑戰

南海仲裁結果對我國主張的挑戰與影響，可由以下面向來探討：

### 一、歷史面

1935年我國公布「南海各島嶼圖」，將南海四大群島所有島礁納入我領土範圍。二

戰結束後，我國在1946年接收南海諸島，1956年發現越南及菲律賓擅自登陸南沙群島，外交部隨即透過駐越、菲公使向該兩國表示抗議；1963年間，海軍偵巡南沙群島時，又再次發現越南擅登我南沙群島並非法設立越碑，我國隨即派海軍前往搗毀越碑、重立我國碑石，外交部並向越南表達抗議。1970年後，我國除持續派遣海軍偵巡南沙群島及維護主權，對於菲、越及馬來西亞陸續入侵南沙群島島礁的舉措，均透過交涉向相關國家提出抗議，於國際社會表達嚴正立場，未曾間斷；且藉由外交聲明重申南沙諸島及周遭海域是我國固有領土及海域，不容置疑<sup>32</sup>。中共一直以來對南海的主張，就是延續我國主張而來。我國在2005年已廢止的「南海政策綱領」中明白表示「南沙、西沙、中沙及東沙群島，無論就歷史、地理、國際法及事實，向為我國固有領土之一部分，其主權屬於我國。南海歷史性水域界線內之海域為我國管轄之海域，我國擁有一切權益。」<sup>33</sup>外交部在2016年3月21日公告的「中華民國南海政策說帖」中也再次聲明「南沙、西沙、中沙及東沙群島(總稱「南海諸島」)為我先民發現、命名、使用，經官方納入版圖、行使管轄；無論就歷史、地理及國際法而言，南海諸島及其周遭海域屬我國固有領土及

註28：同註20，para. 499,p.211。

註29：同註20，para. 500,pp.211-212。

註30：同註31。

註31：同註20，para. 502,503, p.212。

註32：外交部，〈中華民國南海政策說帖〉，頁23-24，[http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/South/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E5%8D%97%E6%B5%B7%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%AA%AA%E5%B8%96.pdf](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/South/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E5%8D%97%E6%B5%B7%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%AA%AA%E5%B8%96.pdf)，檢索日期：2018年11月19日。

註33：我國南海政策綱領，<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040040091060500-0820413>，檢索日期：2018年11月19日。

海域，中華民國享有國際法上之權利，不容置疑。任何國家無論以任何理由或方式予以主張或占據，均屬非法，我政府一概不予承認。」<sup>34</sup>

## 二、法律面

(一)依南海仲裁案審理過程及裁定結果來看，菲律賓主要訴求始終挑戰中共對於九段線的主張在國際法規範中是否合法。根據提出15項訴求中的第1、2項內容得知，強調中共在南海島礁所能主張之海洋權利，應比照菲國根據《公約》所規範來依法主張，而且中共一直不斷強調其在南海九段線內擁有歷史性權利，也是不符合歷史性權利，無法與聯合國海洋法公約相容。仲裁庭為求論述上的周延性，也提到國際法上並未排除一國可能基於長久的實踐與他國的默認，而保有原本既得權利；但強調此等權利必須是大幅「偏離」(Deviate)於既有國際法的規範內容時，才有可能在新的規範創設後，例外保有其傳統權利。而仲裁庭認為中共在《公約》生效前後，在南海均無行使大幅偏離當時有效的海洋法權利，因此中共也就不能例外以九段線為基礎，主張其享有菲律賓專屬經濟海域內的排他性歷史性權利<sup>35</sup>。

(二)菲律賓提交仲裁案初期策略，是企圖藉由釐清島嶼屬性來規避仲裁庭對主權問題無管轄權之限制。太平島是南沙群島島礁中，條件最能滿足島嶼條件的自然生成陸地

，而南海仲裁案對我國主要影響係將太平島納入仲裁判斷的實體範疇。參照菲國2013年1月22日提交的15項訴求中，最初並未將太平島納入相關討論，亦未請求認定太平島是否符合《公約》中有關島嶼要件；然而，菲律賓在審理階段中轉變訴訟策略，自2014年3月所提出之正式訴狀中，將太平島納入討論範疇，2015年7月7日的聽證會議中，才論證太平島僅具岩礁地位<sup>36</sup>，顯見其策略運用靈活，將法的解釋及效力發揮至最大。

(三)《公約》針對島嶼制度相關規範中，第1款係延用了1958年《領海及鄰接區公約》第10條第1款的規定<sup>37</sup>；第2款則來自《大陸礁層公約》第1條第2款。第3款則是本公約所新制定，主要對能夠享有大陸礁層及專屬經濟海域的島嶼做了粗略的規範。本條對島嶼制度的規定，對比1958年的《大陸礁層公約》有重大的調整，即並不是所有的島嶼都可以享有大陸礁層和專屬經濟海域<sup>38</sup>。美國法界學者喬納森·查尼博士(Jonathan I. Charney)認為：首先，前述第1款已明確規範島嶼的屬性，第2款表述島嶼當享的權利；雖然第3款限定岩礁不應主張大陸礁層與專屬經濟海域，然仍可主張「領海」與「鄰接區」<sup>39</sup>。島嶼為當海水漲潮時仍高於水面自然形成之陸地區域稱之，因為島嶼天然條件滿足與否左右著沿海各國專屬經濟海域之大小，島嶼鄰近海洋的價值往往大於島嶼

註34：同註32。

註35：同註35；同註24，頁68。

註36：同註22，頁69。

註37：同註1，第121條。

註38：廖文章，〈島嶼在海洋劃界中效力的研究〉，《研究與動態》，第13期，2006年1月，頁79。

註39：Jonathan I. Charney, Rocks that cannot Sustain Human Habitation, (1999/10), p.864。

本身之價值，若島嶼不能維持人類居住(Human Habitation)或其本身的經濟生活(Economic Life)，則不應享有專屬經濟海城。近幾十年來，島嶼制度成為國際海洋法中一個長期爭議的問題，尤其是島嶼的效力問題更是國際社會普遍注意的焦點，因為考慮島嶼在海洋中具備何種效力對於最終確定相關國家間的海洋疆界(Maritime Boundary)會有重大的影響<sup>40</sup>。

菲律賓將太平島納入相關討論的理由，涉及訴訟策略問題。換言之，菲國共提交49個海上地物的地理證據，意圖「極小化」中共基於南沙占領之海洋地物所據以主張的海域範圍，並請求仲裁庭認定中共在事實上違法占領部分的低潮高地；據此，菲律賓企盼引導、建構出仲裁庭判斷的兩條關鍵思路：第一，以指標地物(太平島)推翻次要地物之海域主張；第二，排除中共主張與菲國專屬經濟海域之重疊情勢。此兩項論述，亦構成太平島被納入仲裁案判斷的重要因素<sup>41</sup>。從菲國企圖可以清楚知道，藉由證明南海最大自然生成陸地的太平島無法滿足島嶼條件，進而判定最多可為岩礁，菲國可獲得最大國家海洋利益。

### 三、現實面

(一)我國雖非仲裁案相關當事國之一方，然此次南海仲裁對我國家利益與海洋權益

十分重要，對漁民影響甚鉅；然仲裁法庭完全忽視我國在南海仲裁案的「聲索國地位」，不僅未邀請參與庭審，亦未函請提供南海島嶼的權屬意見或當地島礁的生態研究報告<sup>42</sup>、亦不理會我國以「中華民國國際法學會」遞交仲裁法庭長達400頁的「法院之友」(Friendship of Court)意見書<sup>43</sup>，其中以科學證據詳細敘明，太平島在重大人為修建前的自然狀態，證實島上具有充沛淡水、豐富農作物，以及自1950年代起，就有超過200位居民在島上生活的歷史證據<sup>44</sup>。

(二)從技術層面來看，該仲裁結果僅對主要爭端雙方，即中共和菲律賓具有法律約束力，它本身成為在《公約》系統下對南海爭端解決當前最新的國際判例，這樣子的結果無疑會影響爾後國際法律從業者的觀點，並可能影響以後南海法律定位及對未來南海爭端解決產生新的變數<sup>45</sup>。

綜上所述，我國實質擁有的太平島，不管從歷史、法律面來看都是符合「島」的要件。太平島隸屬高雄市旗津區中興里，距離高雄860浬、距離東沙環礁國家公園640浬、菲律賓馬尼拉240浬、越南胡志明市330浬、馬來西亞吉隆坡300浬、新加坡810浬、汶萊325浬、泰國曼谷770浬、寮國金邊600浬、印尼雅加達1,080浬(相對位置及衛照，如圖三、四)。自然生成面積達0.51平方公里，

註40：同註39，頁75。

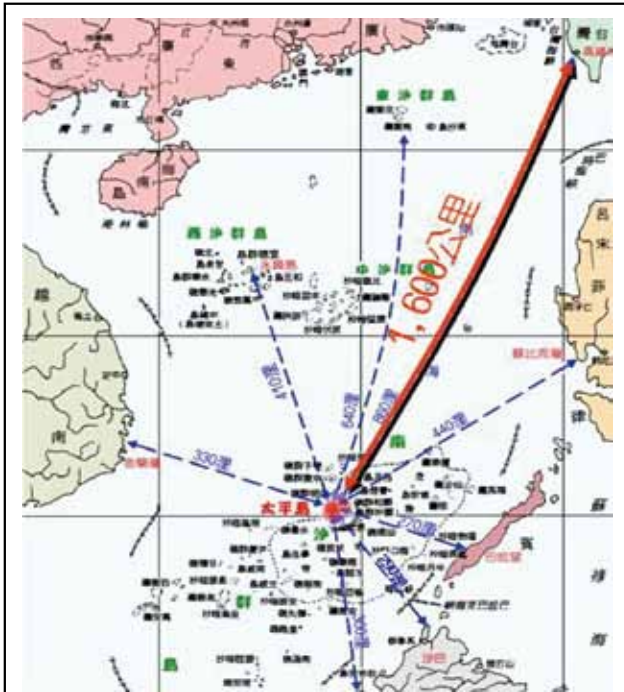
註41：同註22，頁69-70。

註42：同註25，頁11。

註43：中華民國國際法學會，〈法庭之友意見新聞稿〉，〈<http://csil.org.tw/home/wp-content/uploads/2016/03/%E6%B3%95%E5%BA%AD%E4%B9%8B%E5%8F%8B%E6%84%8F%E8%A6%8B%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF-final.pdf>〉，檢索日期：2018年12月18日。

註44：馬英九，〈南海仲裁結果有瑕疵〉，《海峽評論》，第309期，2016年9月，頁32。

註45：Jay L. Batongbacal, 2017 January. "Philippines V. China: Impact of the Arbitral Tribunal Award on the Merits", In the Wake of Arbitration Papers from the Sixth Annual CSIS South China Sea Conference. P.33。



圖三：太平島位置圖

資料來源：<http://blog.udn.com/stevejiu/8005627>，檢索日期：2018年11月20日。

是南沙群島中最大的自然形成島嶼。島上擁有淡水資源、保存完善的先民活動遺跡、醫院、海洋生態、適合農作物的種植環境等，自然生成土地面積廣大，足以滿足及維持人類於其上生活自給自足之經濟條件，這些條件都符合《公約》中對島嶼的一切規範。但不幸的是，在仲裁庭刻意技術性解釋後，太平島成為無法主張200浬專屬經濟海域的「礁石」，很顯然的，我國長期以來經營太平島的模式，間接影響此次仲裁庭裁決之結果。就國家利益角度言之，雖可不予理會，但仲裁案之結果極有可能對未來海域爭端解決，產生可預期的質變，我國必須審慎看待，



圖四：太平島衛照圖

資料來源：<https://amti.csis.org/itu-aba-island/#jp-carousel-22855>，檢索日期：2018年11月26日。

以裁決書所列論述為參考，結合國家當前發展政策，全方位規劃開發。

### 伍、發展太平島可行之選項

我國自陳水扁政府時代提倡「海洋立國」到馬英九政府時代提出「藍色革命、海洋興國」，在在顯示，不論執政立場為何，國家都有走向海洋、發展海洋的決心。且總統蔡英文女士就任後定位太平島為「人道救援、科學研究的基地」<sup>46</sup>，並於國安高層會議中指示邀請國際學者赴太平島進行地質等科學研究，並請外交部與相關國際非政府組織合作，使太平島成為人道救援中心與運補基地<sup>47</sup>。若再結合近年積極推動的「新南向政策」，位處南海中心的太平島，實可扮演多樣性重要角色。

近年因中共進步發展腳步快速，衝撞並威脅到美國西太平洋的權力穩定狀態，南海成為中美兩股勢力較勁摩擦最為激烈的場域，然多次相互挑釁大秀軍武肌肉，並不為國

註46：〈加強停泊穩定度 海巡署將擴建太平島碼頭〉，上報，2017年7月20日，〈[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=20041](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=20041)，檢索日期：2018年11月23日。

註47：崔慈悌，〈蔡首開國安高層會議 籲與國際NGO合作 推太平島為人道救援中心〉，《中國時報》，2016年7月20日，〈<http://www.chinatimes.com/print/newspapers/20160720000374-260102>，檢索日期：2018年11月23日。

際社會所樂見。依聯合國「以和平方法且依正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平之國際爭端或情勢」的成立宗旨言之<sup>48</sup>，站在穩定國家及區域發展的高度，以和平締造者自居，展現國家巧實力為出發點，並結合人道主義的普世價值，我國應積極以維持最高自然面貌比例之限度建設開發太平島，用實際行動向國際社會證明太平島滿足成為「島」的一切自然合法之條件，做為對仲裁結果之反證，以下並嘗試從不同面向，提出對太平島開發規劃的幾點建議：

#### (一) 醫療中心

因應政府打造太平島為國際人道救援醫療中心，必須提升南沙醫院醫療設備，強化緊急急難救助醫療體系，並建立快速後送機制，配合海軍最新服役的磐石軍艦及後續建造具較強醫療能力船艦與加強C-130維生系統運作，將可促進推動與周遭國家人道救援計畫執行之可能。

#### (二) 科普研究

我國在今(2018)年獲邀參加「國際海洋大陸年」計畫，在東沙及太平島設置大氣、海氣觀測站<sup>49</sup>，針對南海海洋大氣及海氣實施觀測任務，足以顯見相關領域研究人才及研究能量受國際肯定。因此持續整合氣象、海象觀測及地震觀測等研究內容，建立南海海洋氣候觀測研究中心，除提供國內外科研使用外，並可將即時觀測數據提供給需要的使用單位，運用太平島優越的條件，強化科

學研究成果與運用。

#### (三) 生態保育

高雄市政府已於2007年3月公告太平島為「綠蠵龜生態保育區」<sup>50</sup>，若能加入海洋生物學術研究元素，成立地區級的生態保育研究中心，除可提供國內外海洋生物研究產官學界、學者專家定期會議，甚至可納入學校單位參與學術研究合作，共同提升太平島生態保育價值與地位。

#### (四) 觀光休閒

以發展海洋觀光產業為主要概念，結合國內發展藍色公路計畫為延伸，參考類似馬爾地夫等海島觀光經營模式，以島上客觀承載力為基準，興建觀光飯店，規劃低碳無污染海洋休閒活動，並結合東沙環礁國家公園有限度地開放，可提供國內外遊客跳島式旅遊行程，遊客除搭飛機前往外，也可選擇郵輪或遊艇方式前往，將帶動國人遊艇遠洋旅遊風氣，為振興我國觀光產業選項之一，除大大加強國家海洋元素的展現，也可增加我國國際能見度。

#### (五) 民生設施

##### 1. 基礎建設：

在現有太平島發電設備及具備太陽能供電設施情況下，評估是否滿足未來用電規劃需求，並配合提升整體供電能量；另現在四口水井平均淡水含量達92.3%，每日總取水量可達65公噸，除可供飲用外，也提供廚房炊事及生活用水使用。因此，應審慎評估島

註48：〈聯合國憲章第一章第一條〉，<http://www.un.org/zh/charter-united-nations/>，檢索日期：2018年11月22日。

註49：〈南海局勢升溫 臺灣致力提升科研人道救援〉，中央通訊社，2018年4月7日，<http://www.cna.com.tw/news/first-news/201804070184-1.aspx>，檢索日期：2018年12月8日。

註50：〈太平島迷途綠蠵龜 海巡署去年至今救269隻〉，《自由時報》，2017年7月7日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2124526>，檢索日期：2018年12月8日。

上天然淡水是否可隨整體開發滿足所需，並視狀況興建海水淡化廠以為備援輔助使用。

## 2. 交通運輸：

目前太平島上有一座機場，跑道長度1,200公尺，寬30公尺，就現階段使用頻率僅C-130運輸機定期運補班次。為滿足未來整體軍民用機型起降基本需求，應將跑道延長至少到1,800公尺，並增建塔台、航空站及完善助航設施，以滿足安全起降需求。另外，目前該島碼頭能量有限，僅滿足海軍及海巡署3,000噸級以下船舶靠泊使用，待第二期碼頭擴建工程完成，包括延長碼頭、港區浚深與強化防波堤等<sup>51</sup>，預判未來將具備更大噸位船舶靠泊能量。

### (六) 海疆巡弋

東沙群島及太平島得以穩定建設發展，我國海上交通線的維護與暢通至關重要，而海軍與海巡單位扮演責無旁貸的重要角色。因此海上武裝力量的建構就必須相對應的提升以滿足需求，也可加重及展現我海軍與海巡海疆巡弋的力度與海域執法的強度，此外也可檢討選派合宜艦艇長時進駐東沙及太平島，以彰顯維護領土主權之決心。

## 陸、結語

我國自1947年起一貫主張南海十一段線(或U形線)為我國海上疆界線，宣稱擁有線內所有島礁及其相關水域的主權及主權權利，意即凡在此界線內的一切水域及陸地均歸我國所擁有。但目前我國南海諸島相關島礁開發及海域管轄，僅及於實際領控並治理的

東沙島及太平島，對於其他島礁的主張也僅止於宣示性質的空話，尚無法採取強硬之具體行動，就算與相關之聲索國間產生激烈爭端，也不見我國提出強硬的主張，也缺乏實質捍衛南海主權的強烈動作。其實我國在1999年公告、2009年修正的「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」中就清楚將黃岩島列入<sup>52</sup>，可惜在中菲黃岩島事件期間，只有少數學者大聲疾呼，但卻聽不到政府官方表態甚或大力抨擊抗議的聲音，這對我國主權損害，自然產生一定程度的影響。

如今面對仲裁案結果出爐，在各聲索國以自身國家利益最大化為出發點經營南海的同時，宣稱擁有南海U形線裡一切權利的我國，儘管自詡為不製造爭端困擾的模範生，也應該揚棄鴛鴦心態與思維，落實「主權在我、擱置爭議、共同開發」口號，並以自己國家利益為著眼，積極主動伸張主權，唯有誠實面對問題，運用民間與政府力量，結合國家當前政策，建設開發太平島，賦予其新生命，使具備南海科研、人道救援及觀光旅遊的多元風貌，提升太平島能見度及價值，相信仲裁案的荒謬結果，自然可不攻自破。 ↓

### 作者簡介：

張家瑛中校，海軍官校87年班、美海軍指揮參謀學院100年班、國立臺灣海洋大學海洋法律碩士104年班、美國戰略暨國際研究中心(CSIS)訪問研究員，曾任基隆級艦作戰長、戰隊支援隊作戰長，現服務於國防大學海軍指揮參謀學院。

註51：同註47。

註52：〈中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線〉，<https://www.land.moi.gov.tw/content/5835-U.pdf>，檢索日期：2018年11月23日。